

Las garantías constitucionales a la llamada «libertad de prensa» en Colombia

**Alvaro Morales Ordozgoitia
Profesor Universidad Central**

El fundamento de la "libertad de prensa" hay que buscarlo en el derecho de expresión consagrado dentro de las normas constitucionales de las modernas repúblicas democráticas y seudodemocráticas. Allí vamos a encontrar, plasmado en la fórmula correspondiente, el "derecho a expresarse libremente" por medio de la imprenta o de la prensa, no sin una salvedad que signifique una forma de control sobre ésta; control que parece ser necesario dada la versatilidad y el alcance de la prensa en la difusión de noticias y comentarios y su peligrosidad en el manejo y moldeamiento de la llamada opinión pública. Esto último la ha convertido en una institución de tanta importancia y envergadura que ha llegado a considerársela como un "cuarto poder" entremetido tanto en los asuntos públicos como en los privados. Por eso, el ejercicio del derecho de expresión a través de ella en la llamada "libertad de prensa",

se ha constituido desde el principio en uno de los asuntos de delicado manejo por parte del Estado que, de todas maneras, se ha visto obligado a mantener un estrecho control sobre la prensa, hasta el punto de hacer discutible por lo menos, la existencia en aquella de la libertad de expresión.

En Colombia predomina la opinión de que existe libertad de prensa, no solo como una fórmula consagrada en la Constitución Nacional y aparentemente corroborada en las distintas leyes que sobre la materia se han promulgado, si no como el ejercicio práctico de un derecho de que disfruta toda la prensa en su conjunto. Si bien este último aspecto es el que suscita las mayores polémicas, dados los hechos y argumentos que presentan tanto los que lo afirman como los que lo niegan, lo que sí no parece discutible es que aun en los preceptos jurídicos —basados en la norma constitucional vigente— que se han trazado para regular y controlar el funcionamiento de la prensa, se encuentran los elementos que consignan en la teoría y justifican en la práctica, la inexistencia de la libertad de expresión en aquella. Y no se discute porque se acepte esta realidad, sino precisamente, por todo lo contrario: las normas constitucionales y demás preceptos jurídicos, son las herramientas más contundentes de los defensores de la libertad de prensa para demostrar la existencia de esta. Sin embargo, otra cosa diferente es lo que nos dice la legislación al respecto. Vamos pues, a sustentar nuestra hipótesis realizando una descripción histórica de lo que ha sido la libertad de prensa en Colombia, en la forma en que se ha plasmado jurídicamente en los diferentes decretos y leyes que sobre la materia se han promulgado a partir de la Constitución de 1886.

Muchas son las opiniones que alrededor de esta Constitución se plantean. Como quiera que representa la síntesis jurídica de una situación histórica controvertida y polémica, ella misma es motivo de debate desde diversos y encontrados puntos de vista. Indudablemente representa el inicio de un período político en el cual se han configurado y afianzado las características del régimen imperante en nuestro país. Es producto de un gobierno conservador que despierta agudas contradicciones y antagonismos no solo entre sus contemporáneos sino también hoy en día. Sin embargo, es la Constitución vigente y su validez, en el seno de la clase dirigente, no es cuestionada, quizá porque en ella se plasman adecuadamente los intereses de liberales y conservadores cuyos antagonismos históricos habían conducido hasta entonces, a numerosas constituciones.

Las constituciones precedentes, puede decirse, llevan el sello del partido político en el poder al momento de promulgarlas. Se caracterizan unas, las liberales, por su radicalismo; como por ejemplo las acogidas en 1853 y 1863 respectivamente. Otras, las conservadoras, por su cautela en la definición y normatización de algunos aspectos sociales importantes como la libertad de

prensa por ejemplo. Este es el caso de las promulgadas durante gobiernos conservadores (1821, 1830, 1886 entre otras), con la sola excepción de la constitución de 1858, una de las mas radicales y que le valió a Mariano Ospina Rodríguez el calificativo de traidor que le endilgaron sus copartidarios.

En todo caso, la Constitución de 1886 está firmada por un gobierno conservador que quiere con ella, reparar los excesos cometidos por los legisladores anteriores, típicos radicales que plasmaron en el papel sus concepciones ideológicas y políticas que muestran a algunos de ellos en posiciones abiertamente revolucionarias. No es caprichoso el mote de "regeneración" con que Nuñez bautizó su administración: quería a toda costa cortar los impetus radicales y las ideas de avanzada. Este propósito se evidencia claramente en la Constitución que estamos analizando en muchos aspectos importantes. Sin embargo, nos extenderíamos demasiado si tratáramos de mostrar el manejo particular de estos asuntos en esta constitución y de establecer la diferencia que hay entre ella y las constituciones anteriores. Por eso, vamos a limitar el análisis a lo que se plantea en relación a la prensa y a contrastarlo con lo que la constitución inmediatamente anterior sostiene al respecto.

En efecto, la Constitución de 1886 señala claras disposiciones sobre prensa que son completamente opuestas a las normas establecidas por la Constitución de 1863 sobre esta misma materia. Esta oposición es deliberada y prueba de ello son las críticas que se hicieron al libertinaje de la prensa para sustentar y justificar las restricciones que se impusieron en la Constitución de 1886. En las crónicas de entonces se habló mucho de los excesos que se observaban en muchos aspectos de la vida social del país como consecuencia del "liberalismo" del legislador de antes de 1886. En relación al libertinaje de la prensa, se llegó incluso, a culpar a aquella como responsable de muchos conflictos que por entonces se dieron. En esa forma, la prensa fue uno de los asuntos sociales que más drásticamente sufrieron las consecuencias de la histeria "regenerativa" que se impuso y se plasmó en la Constitución de 1886. En ella la norma cambió sustancialmente y, de una absoluta e ilimitada libertad de prensa como se estipula en la Constitución de 1863, se pasa a una libertad controlada con el sutil argumento de la "responsabilidad conforme a la ley". Aquí es necesario aclarar lo siguiente: no estamos de acuerdo con el libertinaje que se desprende de la fórmula tan amplia que sostiene la Constitución de 1863; pero tampoco nos identificamos con la sutileza constitucional de 1886 que confiere al Estado la prerrogativa de determinar la "responsabilidad conforme a la ley", ya que esto es, quiérase o no, la espada de Damocles que amenaza el ejercicio libre de la prensa y por ende, la libertad de expresión en este terreno. Como sabemos, las circunstancias políticas hacen cambiar hasta el "espíritu de las leyes", con lo cual cambiaría también el significado y el alcance de la mencionada responsabilidad. La situación jurídica

que configura el estado de sitio es un claro ejemplo de estas vicisitudes.

Si la constitución de 1863 es catalogada de extremista, también lo es la de 1886 en este respecto; solo que el sentido y la dirección de ambas son opuestos. Se puede decir entonces que la Constitución de 1886 no remedia los males que su anterior había propiciado y por el contrario, puede que los haya agravado para representar en sí una restricción, no solo al ejercicio de una actividad en la que se puede errar, sino, especialmente, al ejercicio de un derecho que no puede ser limitado sin socavar los fundamentos naturales de un régimen verdaderamente democrático. Pero veamos para comparar lo que dicen las dos constituciones.

Constitución de 1863, también llamada Constitución de Rionegro:

“Capítulo II”

“Bases de la Unión”

“Sección II”

“Garantía de los derechos individuales”

Artículo 15. . . 6o. La libertad absoluta de imprenta y de circulación de los impresos, así nacionales como extranjeros.

7o. La libertad de expresar sus pensamientos de palabra o por escrito, sin limitación alguna. . .” (1).

Se señalan la “libertad absoluta” de prensa y la libertad de expresión sin “limitación alguna”, lo cual contrasta con lo que dice la Constitución de 1886 al respecto:

Constitución de 1886.

“Artículo 42. La prensa es libre en tiempo de paz, pero responsable con arreglo a las leyes, cuando atente a la honra de las personas, al orden social o a la tranquilidad pública” (2).

Además, dentro de las llamadas “disposiciones transitorias”, la marcada con el literal k, confiere al gobierno la facultad de tomar medidas en relación a la prensa, hasta tanto sea promulgada una ley al respecto.

Como se ve, tanto el artículo correspondiente como la disposición transitoria, contienen precisas estipulaciones sobre las restricciones al ejercicio de la prensa, resaltando el carácter regresivo de esta constitución. El Estado colombiano, en efecto, utiliza la prerrogativa del literal k, no solo para restringir de hecho el derecho de expresión, sino también para regular a su acomodo la forma y la manera en que la prensa debe funcionar. Este artículo tan solo es

abolido en 1896, cuando por fin se promulga una ley de prensa, la 157 de ese mismo año, que mas adelante comentaremos.

La Constitución de 1886 ha sido sometida a sesenta actos reformatorios, por lo menos hasta el período inmediatamente anterior al gobierno de Alfonso López Michelsen. Entre ellos merecen mencionarse, no solo por la cantidad de modificaciones introducidas, sino también por su magnitud y trascendencia, los de 1910, 1936, 1945, 1957 que convoca al plebiscito que crea el sistema de gobierno del Frente Nacional, y el acto legislativo número 1 de diciembre de 1968 que ha sido la última y más sustancial reforma introducida a la Constitución Nacional. De tal manera que ha quedado estructurada de acuerdo a las reformas que se le hicieron hasta el acto legislativo No. 1 de 1947 inclusive y con las modificaciones del No. 1 de diciembre de 1968. Quedaron excluidas las modificaciones hechas en los actos legislativos No. 1 de 1952 que convoca a una asamblea nacional constituyente, No. 1 de 1953, 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de 1954, todos ellos producto de la Asamblea Nacional Constituyente de los mismos años, lo mismo que los actos legislativos 3 y 4 de 1959 y el No. 1 de 1963 que tiene que ver con la creación del departamento de la Guajira.

Pero en toda esta cantidad de sustanciales reformas, el artículo 42 no ha sido ni siquiera tocado, conservándose en la forma y en los términos en que fue promulgado en 1886. Sin embargo, en todo este lapso se han dado para la prensa de nuestro país, una serie de hechos y vicisitudes que han traído cambios en su ejercicio y funcionamiento e incidido notablemente en su existencia. Hechos como, por ejemplo, el incendio del diario El Tiempo en 1952 o el cierre de éste mismo en 1955 al igual que el diario El Espectador, son indicativos de las medidas represivas que de hecho se han tomado en contra del derecho de expresión y de la libertad de prensa; y son hechos que indiscutiblemente se han reflejado en la reglamentación que se ha trazado para controlar la vida de la prensa en nuestro medio. Y para ello no ha sido necesario reformar la Constitución: sencillamente se han dictado una serie de leyes y decretos cuya mayor eficacia práctica los convierte en instrumentos mas útiles para ejercer un estrecho control sobre aquella. Por esta razón, vale la pena analizarlos y ver cómo en su contenido y en su espíritu se coacta tanto el derecho de expresión como la libertad de prensa.

En Colombia se han dictado más de un centenar de leyes y decretos sobre prensa o en relación a ella desde 1886 hasta nuestros días. Estas normas jurídicas han trazado la fisonomía de la prensa y establecido los rasgos esenciales que hoy la caracterizan. Es así como hoy tenemos en ella una institución (que involucra también una profesión), de una importancia capital en la vida social y política del país. La materia con que trabaja y la forma de ope-

rar la convierten en factor de cuidado para los efectos del orden y la seguridad social. Sin embargo, se la concibe como necesaria y prácticamente se admite su carácter fiscalizador y de "guardián de la democracia y de las libertades individuales". Por esta razón se la declara libre, pero al mismo tiempo se limita esa libertad al considerarla responsable ante la ley de los supuestos abusos que de ella y por ella se cometen. Su primer rasgo característico es entonces el de ser "libre pero responsable", definición que aparece en casi todos los preceptos jurídicos que se dictan para regular su función y su papel en la sociedad.

En segundo lugar, el carácter responsable de la prensa no se limita a ser una simple definición ni tampoco una admonición, sino que comprende de hecho todas las implicaciones políticas y penales que el concepto jurídico de responsabilidad contiene. En efecto, la ley establece sistemáticamente los límites y alcances de esta responsabilidad al declarar y caracterizar los diferentes delitos en que se configura su trasgresión y, así mismo, las diferentes penas y sanciones a que se hace acreedor el infractor de esta responsabilidad. De esta manera, la prensa aparece como una institución cuyo modus operandi la asimila a un individuo cuyo comportamiento en la sociedad está reglamentado por deberes, obligaciones y derechos, lo mismo que por las penas y sanciones a que se hace acreedor el trasgresor de aquellas reglas. Como veremos mas adelante, el funcionamiento de la prensa está regulado también por las normas del Código Penal Colombiano.

En tercer lugar, la prensa significa también el ejercicio de un derecho cuya realización como una actividad práctica o un modo de vida la convierte en una profesión. Igualmente en este sentido, se ha sufrido una peculiar configuración histórica, que la ha llevado hoy día a ser una disciplina cuyo ejercicio requiere una preparación adecuada, que capacite al individuo que la practica de acuerdo con las normas técnicas y sociales más exigentes de los cada vez mas complejos procesos de comunicación social. El periodismo se ha erigido en una profesión tan versátil y peligrosa como la prensa en general. Por eso también ha sido, desde un principio, definido, caracterizado y reglamentado, recurriendo para ello a precisas normas jurídicas promulgadas en diferentes momentos históricos.

Todas estas características y sus respectivas implicaciones, están contenidas en los decretos y leyes que hemos anunciado. Vamos pues a analizarlos.

El primer decreto que se promulga después de la Constitución de 1886 es el número 635 del 5 de noviembre de ese mismo año. Este es un decreto muy importante por varias razones:

1. Se dicta bajo el espíritu de la norma transitoria o literal K ya citado, convirtiéndose así en una disposición unilateral y autocrática del Estado para reglamentar la función de la prensa.

2. Se dicta en un momento en que no existe ley de prensa y, en consecuencia, va a suplantar el sentido y la trascendencia que tendría una de aquellas.

3. Sin embargo, tal vez por ser el primero en dictarse bajo la disposición constitucional de 1886, plasma y sintetiza los aspectos generales y fundamentales de lo que va a ser la prensa y de la forma en que ésta tiene que operar como institución social vigilada y controlada por el Estado.

El decreto 635 comienza expresando y declarando la libertad de prensa en la forma estipulada por la Constitución. Al mismo tiempo manifiesta el carácter responsable y los factores hacia los cuales debe referirse esa responsabilidad: la honra de las personas, el orden social o la tranquilidad pública. Estos factores implementan los tipos de delitos en que se puede incurrir por los abusos de la prensa, delitos que van desde la simple publicación de problemas domésticos, pasando por las caricaturas ridiculizantes, hasta el desobedecimiento de las leyes y la concitación a la perturbación del orden público. Obliga a poner en conocimiento de las autoridades aquello que se va a publicar, con lo cual se suscita la participación de éstas en la prohibición o censura de aquello. Al mismo tiempo, define el tipo de sanciones aplicables en caso de delitos, siendo éstas desde multas hasta el arresto y la privación de la libertad. Define el carácter de responsables de las personas sobre las cuales se ejercerá la acción de la ley. Finalmente, estipula qué personas pueden acusar, reglamenta la forma de constituir los jurados y el modo de proceder en los juicios. De esta manera, se convierte en un decreto referido exclusivamente a las obligaciones y deberes de la prensa, lo mismo que a los castigos por el incumplimiento de esas obligaciones.

Sin embargo, como hemos dicho anteriormente, el decreto señala y define en lo fundamental las características de la prensa al estipular, con la precisión y el alcance que hoy notamos para este problema, el carácter libre pero responsable de aquella; brillan por su ausencia las menciones a las prerrogativas o las garantías para el ejercicio del derecho de expresión; tampoco define lo relativo al periodismo ni al periodista como tal. Sin embargo, al hablar en el Título II de "personas responsables" sobre las cuales recaerá la acción penal, alude a una serie de cargos que, si bien no podríamos en este momento asimilar a la categoría de periodistas, si se convierten en base y punto de partida de lo que posteriores leyes van a estipular en este sentido (3).

En 1888, durante la administración de Rafael Nuñez, se promulga el decreto 151 que introduce algunas modificaciones a lo dispuesto por el decreto 635. Admitiendo implícitamente el carácter libre pero responsable de la prensa, traza precisas disposiciones en relación a los abusos y a los delitos que se puedan cometer por ella. Si bien establece lo mismo que el decreto anterior, plantea sin embargo, una novedad en el sentido de clasificar los delitos en delitos contra la sociedad y contra los particulares. Esto permite clasificar también las publicaciones en subversivas y ofensivas de acuerdo a si se dan contra el Estado o contra las personas respectivamente. En relación a la libertad de prensa y en lo que respecta a la circulación de la publicación, este decreto prohíbe expresamente la circulación y anuncio de aquellas consideradas lesivas, en las calles; además, amenaza con la suspensión absoluta de la publicación.

Especial atención dedica este decreto a la cuestión de profesionalización en materia de prensa. En efecto, por primera vez se habla del periodista como tal y se señala dentro de esa condición al propietario de la publicación, al director, los redactores y colaboradores de ella. También se refiere a los requisitos que deben cumplir los periódicos para poder circular. Este decreto deroga el 635 de 1886 y, a no dudarlo, constituye un conjunto de medidas mucho más restrictivas que las anteriores. En esta forma el carácter "libre" de la prensa se ve mediatizado al definir y precisarse aun mas el alcance de la llamada responsabilidad.

En noviembre de 1889 se promulga el decreto 910, según el cual ningún periódico puede vocearse sin autorización previa del ministro de gobierno o de los gobernadores. Las negativas incidencias de esto sobre la libertad de la prensa saltan a la vista.

En 1890 se promulga un nuevo Código Penal mediante la ley 19 de ese mismo año. Indudablemente no se trata de una ley de prensa o de un estatuto, pero en todo caso, establece claras normas en relación a aquella.

Este código recoge lo estipulado en las legislaciones sobre prensa lo que tiene que ver con los delitos, hasta el punto de plasmar en el Libro III de uno de sus títulos casi la misma clasificación de aquellos planteada por el decreto 151 ya citado, al dividir la calumnia en pública y privada y al señalar penas diferentes para los delitos que se cometan en relación a la una y a la otra.

La primera ley que sobre prensa se dicta expresamente, es la número 157 de 1896. Parecía que con esta ley se entraba a reglamentar en una forma clara y definitiva aquellos aspectos que no habían sido precisados por las legislaciones anteriores. A la larga, era el primer estatuto de prensa que se dictaba en el país. Sin embargo, fuera de suspender de hecho la prerrogativa guber-

namental consignada en el artículo transitorio K de la Constitución y de agregar otras formalidades, esta ley no significa un mayor avance en relación a lo estipulado hasta entonces. La ley recoge lo contenido en el decreto 151 especialmente y tal vez lo único nuevo que agrega son las 17 clasificaciones de publicaciones subversivas.

La ineficacia e inoperancia de esta ley parece evidenciarse en el hecho de que dos años después es promulgada una nueva, la 151 de 1898 (4) también "sobre prensa". Las innovaciones de esta ley son las siguientes: Desde el punto de vista de la profesión, prohíbe a los empleados públicos ejercer los cargos de director, editor o redactor de publicaciones de carácter político. También en ese mismo sentido, al reglamentar el procedimiento en el caso de una supuesta injuria o calumnia cometida por un periodista sobre un empleado público, está, prácticamente, atribuyéndole al periodista la función de obrar sobre los actos de los funcionarios públicos y de fiscalizar esos actos. Esta ley no se detiene en ambigüedades en cuanto a señalar que el responsable de la publicación es al mismo tiempo responsable de la injuria que se comete cuando se habla en términos impersonales y adjudica a los directores, editores y autores la responsabilidad penal. Señala sin embargo, que los jueces pueden rebajar las penas hasta la mitad si así lo consideran prudente. Esta ley tampoco representa un cambio sustancial en comparación a los decretos 635 y 151 mencionados atrás; pero complementa el conjunto de normas por las cuales se orientará en adelante la función de la prensa, sobre todo en lo relativo a obligaciones y penas, fuera de iniciar el proceso de reconocimiento de la profesión de periodismo.

Desde entonces hasta ahora lo que encontramos es una serie de Leyes y decretos que en lo fundamental no se apartan del contenido y el espíritu de las normas contempladas en la legislación que hasta aquí hemos analizado. Esto no quiere decir que no haya habido cambios o, mucho menos, que no haya habido un desarrollo en relación a las leyes de prensa y por ende, modificaciones significativas en la vida y funcionamiento de aquella; pero estos cambios han sido lentos, por lo menos en cuanto a plasmarse y manifestarse en las leyes respectivas. Por ejemplo, después de 1898 no se introducen modificaciones sustanciales en la materia sino hasta 1944 cuando se dicta la ley 29 (5) de ese mismo año y su decreto reglamentario, el 109 de 1945 (6) que, si bien no representan reformas radicales en comparación a lo que había, si constituyen un serio intento de reglamentar el ejercicio de la prensa que viene en esos momentos de sufrir la primera reglamentación en materia de censura (7) y son, hoy por hoy, el marco de referencia legal en el que opera la prensa desde el punto de vista de la "libertad responsable" y de los delitos y sanciones a que se ve sometida, no así el periodismo que, como lo veremos mas adelante, ha sido reglamentado por otra ley más recientemente.

Entre la ley 151 de 1898 y la 29 de 1944 se producen, ciertamente, una serie de decretos y leyes de la más diversa índole en relación a la prensa. Todos ellos reflejan a su manera el momento o la situación política reinante y la necesidad de mantener la prensa bajo el control estatal. Merecen analizarse, no porque cambien fundamentalmente el alcance de la ley 151 por ejemplo, sino porque expresan los vaivenes de la política y su proyección en el terreno de las informaciones y también porque permiten allanar el camino legal que hay entre las dos leyes mencionadas. Además, constituyen un rico material para la ilustración de las precarias condiciones en que se ejercita el derecho de expresión a través de la prensa colombiana.

El hecho jurídico normativo de la prensa, más importante en este período parece ser la ley 1a. de agosto 21 de 1909 (8) por dos razones: pone en vigencia la ley 151 de 1898 y deroga la ley 8 de 1905 que a su vez había derogado la anterior. Esto significa que, por una parte, a estas alturas, 1909, la legislación que rige es la misma de 1898 con algunas ligeras modificaciones, como por ejemplo, la disminución de las penas y las multas que la citada ley imponía y, por la otra, que se eliminan los efectos del decreto 151 de 1888 de Rafael Nuñez, que había sido restablecido por Rafael Reyes en 1905 mediante el decreto legislativo No. 4 de ese mismo año, a su vez acogido por el Congreso e incluido en la ley 8 de 1905 ya mencionada. En esta forma, la prensa sigue siendo controlada al tenor de lo dispuesto por el legislador de 1898.

Posteriormente se promulgan otras leyes y decretos que se relacionan con la prensa o se refieren expresamente a ella. Son la ley 59 de 1911 que introduce algunas modificaciones pero no cambia ni el contenido ni el sentido de la ley 151 (9); la ley 69 de octubre de 1928 (10) durante el gobierno de Miguel Abadía Méndez, en un momento en que el país estaba convulsionado por la huelga que realizaban los obreros de la empresa bananera United Fruit Company; esta ley contiene "algunas disposiciones sobre defensa social" que, en relación a la prensa se refieren a la definición de los delitos contemplados en las leyes anteriores, como una manera de recalcarlos en momento tan difícil para el gobierno de turno; dispone también la ley 69 la creación de los llamados "jueces de prensa y orden público"; la ley 28 del 5 de noviembre de 1942 (11) "sobre prensa y procedimiento penal" que aclara y precisa algunos aspectos relativos a los procesos penales que se siguen por los delitos de prensa, como por ejemplo, quiénes pueden ser los funcionarios de instrucción; especial mención merecen los decretos 1633 (12) y 1634 bis (13) del 10 de julio de 1944, que establecen por primera vez en forma oficial, la censura de prensa y se toman medidas en ese mismo sentido. El hecho que origina estas medidas es el "golpe militar de Pasto", especie de golpe de estado dado al presidente Alfonso López Pumarejo quien fuera "secuestrado" en aquella ciudad ese mismo día. Darío Echandía, a la sazón designado a la presidencia de la re-

pública, asumiendo el mando es quien dicta las anteriores medidas restrictivas en contra de la prensa. Se crea así el precedente jurídico que más tarde, como ya tendremos ocasión de explicarlo, tendrá tan funestas repercusiones en la vida e historia de la prensa en Colombia.

De los decretos sobre censura de prensa, se pasa a la especificación de los mecanismos de control que permiten o restringen el ejercicio de la actividad de prensa; en este sentido se dicta el decreto 1643 del 14 de julio de 1944 (14) relacionado con la radiodifusión de noticias extranjeras y boletines oficiales. Este decreto autoriza al director de la Policía, gobernadores, intendentes y comisarios para que suspendan o clausuren las radiodifusoras que violen las disposiciones en él contenidas. Unos días más tarde, el 8 de agosto, se dicta el decreto 1900 (15) por medio del cual se toman medidas sobre prensa y "teniendo en cuenta que el país se encuentra en estado de guerra exterior". En efecto, en ese momento el gobierno colombiano le había declarado la guerra a la Alemania hitleriana. El decreto en cuestión es una corroboración de las medidas y disposiciones anteriores. Se dictan también el 1901 del 9 de agosto de 1944 (16) y el 1946 del 14 de ese mismo mes y año (17), complementarios y reglamentarios del 1900 ya mencionado. Tres meses después de implantada, se levanta la censura de prensa, mediante el decreto 2483 del 19 de octubre de 1944 (18) que deroga los decretos 1633, 1634 bis y 1634. Sin embargo, se mantienen las restricciones y limitaciones en el caso de las radiodifusoras y se conserva la censura para las informaciones extranjeras. Este es el marco constitucional que da origen a la llamada "ley López" sobre prensa o ley 29 de diciembre 15 de 1944.

Especial mención merece esta ley junto con su decreto reglamentario el 109 de 1945 (19), no porque, como dijimos atrás, signifique cambios radicales en las leyes imperantes, sino porque, en primer lugar, es un intento de ordenar y aclarar una situación bastante confusa como pudimos mostrarlo más arriba en cuanto al papel y la función de la prensa y, en segundo lugar y lo lo que es más importante, porque es la legislación que rige actualmente la actividad de la prensa, especialmente en lo que tiene que ver con la relativa y discutible libertad con que se mueve, determinada por el criterio de "responsabilidad ante la ley" con que está definida y orientada su actuación en la sociedad. En efecto, desde la promulgación de esta ley hasta nuestros días, se han producido una serie de decretos y leyes pero ninguno ha modificado su contenido; por el contrario: casi todos corroboran lo estipulado por ella. Sin embargo, no son muchos los esfuerzos realizados para reglamentar las funciones de la prensa si tenemos en cuenta la poca cantidad de leyes promulgadas en ese sentido. En un lapso de aproximadamente 30 años, solamente se han dictado dos (2) leyes reglamentarias de la prensa, entendida ésta como una institución que tiene unas determinadas funciones y cumple un papel impor-

tante en la sociedad. Esas leyes son el decreto legislativo número 0271 de octubre 29 de 1957 (20) dictado por la Junta Militar que gobernaba el país en ese entonces y la ley 159 de 1959 (21) que, sencillamente, vuelve a poner en vigencia la 29 de 1944 que había sido derogada por el decreto 0271 mencionado. Naturalmente que no se incluyen aquí la cantidad de decretos que han sido dictados para controlar o regular, estipular sanciones o simplemente para coactar la libertad de prensa, los cuales, efectivamente, han sido numerosos, especialmente durante el régimen dictatorial de Gustavo Rojas Pinilla. Tampoco se toman en cuenta las medidas legislativas trazadas para reglamentar el ejercicio de la profesión del periodismo, aspecto también importante que se resaltarán más adelante.

En términos generales la ley 29 plantea un conjunto de normas restrictivas de la función de la prensa lo mismo que de su operacionalidad; normas que definen el sentido de la responsabilidad que aquella debe guardar frente a la ley y que contrastan con la ausencia de normas que apuntarán a garantizar la libertad con que, se supone, puede actuar. Contiene 60 artículos que, sumados a los 16 de su decreto reglamentario, conforman un cuerpo de 76 estipulaciones precisas, casi todas relacionadas con las obligaciones, los deberes, las penas y sanciones con que se condiciona su existencia social. Concretamente son 40 los artículos de esta ley que en alguna forma prohíben o imponen algo a la prensa: desde la imposibilidad de publicar propaganda oficial remunerada en los medios de comunicación, pasando por la prohibición de circulación de un diario cuyo director no haya cumplido con ciertos requisitos o la imposibilidad de un empleado público para cumplir ciertas labores periodísticas, hasta la fijación en términos cuantitativos del tiempo de arresto o el monto de las multas para los infractores de lo que la misma ley estipula. Además, en una clara demostración de que el sustrato fundamental de esta ley reglamentaria de las funciones de la prensa, es el Código Penal y de Procedimiento Penal, la ley abunda en normas procedimentales para demandar, querellar, acusar, defender, juzgar y sancionar los delitos que por la prensa se cometan. Contrastan, decíamos, las normas restrictivas con aquellas que en cierta forma son una garantía para permitir la libertad de la prensa; en este sentido, son muy pocos los artículos de esta ley y no representan nada nuevo ni significativo en comparación a leyes anteriores. Se refieren por ejemplo, al carácter libre pero responsable de la prensa; a los, hasta cierto punto, simples requisitos para la publicación de un periódico; a señalar que puede ser director o propietario o gerente de una publicación que se ocupe de política nacional, quien sencillamente posea la condición de ciudadano colombiano; o a establecer que solo pueden funcionar empresas de publicidad en el país, cuando la mayor parte o todo el capital sea de nacionales colombianos. También en lo penal contemplado en esta ley, hay uno que otro artículo que favorecen el interés de la prensa, como aquel que exige no demorar los procesos, o el parágrafo

que deja entender la posibilidad de conmutar el arresto por multa. La ley 29 deroga expresamente la 151 de 1898, lo mismo que la 59 de 1911 y la 69 de 1928. Posteriormente solo se han dictado decretos sobre algún aspecto en particular, y leyes para reglamentar la profesión del periodismo.

A partir de 1944 se abre un período histórico para la prensa colombiana caracterizado por una parte, por el espíritu de la ley 29 de ese mismo año y, por la otra, por la presión que sobre ella ejercen los hechos de la vida política nacional que la hacen experimentar uno de los momentos más difíciles de su historia. Estas viscosidades se patentizan y plasman también en los diferentes decretos que se promulgan para coactar su funcionamiento y acallar su labor informativa. Por ejemplo, en 1949 reaparece la censura sobre la prensa y la radiodifusión. Ya en esta época el país comienza a vivir una de las páginas más negras de su historia con el inicio de ese proceso que se conoce como la Violencia, verdadera guerra civil que acaba con la vida de centenares de miles de colombianos. El asesinato de Jorge Eliécer Gaitán ha sido el hecho que ha suscitado todo este proceso. A partir de entonces se ejercerá sobre la prensa un sistemático control, estrechándose más el paréntesis en que se encierra su libertad de acción de acuerdo al criterio de responsabilidad ante la ley. Esta ley se manifiesta en 1949 de una manera coactiva, en el decreto 3521 de ese mismo año (22) que establece la censura de prensa, enmarcada dentro de las disposiciones del estado de sitio y como una medida que tiende al control del orden público. Dicho sea de paso, la prensa, incluyendo los medios informativos como la radio y la televisión, es una de las instituciones que más sufre el impacto y los efectos de las situaciones de orden público bajo el estado de sitio, por todas las medidas que toma el gobierno para controlar aquel, como ya tendremos ocasión de ilustrarlo suficientemente con la cantidad de decretos que se dictan al respecto.

En 1952 se le asesta otro golpe a la libertad de prensa, cuando, por medio del decreto 1102 del 29 de abril de ese año, se crea la Dirección de Información y Propaganda, que más tarde se llamará Dirección Nacional de Información y Propaganda, especie de oficina de información oficial a la cual deben acudir los medios informativos cuando quieran difundir noticias de carácter oficial u obtener propaganda de esa misma índole. Con esto se limita la libertad de información y se restringe el aspecto publicitario de la prensa, lo cual constituye un golpe a sus posibilidades económicas. En relación a esto último, el gobierno dicta el 1 de julio de 1952 el decreto 1483 que faculta al director de la oficina mencionada para que celebre los contratos en materia de propaganda oficial. Se abre una brecha burocrática para la adjudicación de esos contratos y por consiguiente se da una merma en la libertad de participación que en la materia debería existir. Pero este aspecto burocrático es más notorio y peligroso en otro campo, en el de la determinación de quienes pue-

den desempeñar labores de prensa en el seno de esta oficina, que es lo que se filtra de una manera autocrática en aras del decreto 1480 del 1 de julio de 1952 (23) que autoriza al director de la oficina de información para que señale las funciones y cree los cargos que deban desempeñarse en esta sección. En esta forma, la profesión del periodismo se cuestiona desde el punto de vista de las capacidades y la idoneidad necesarias para ejercerla. El 28 de julio de 1952 el decreto 1773 establece el estatuto de corresponsales de prensa extranjera, los cuales, entre otras cosas, deberán hacerse a una tarjeta de identidad expedida por la sección de información y prensa del ministerio de Relaciones Exteriores, ante el cual serán responsables de las informaciones que por cualquier medio transmitan al exterior.

El 13 de junio de 1953, el general Gustavo Rojas Pinilla, a la sazón comandante de las fuerzas armadas, asume el poder mediante un golpe de Estado e inicia uno de los más controvertidos períodos políticos de la historia nacional. No viene al caso terciar en la polémica sobre si fue positivo o negativo su gobierno en términos generales; pero lo que si es cierto es que durante él, la prensa sufre una de las más enconadas persecuciones de su historia. Como aquí nos interesa la expresión jurídica de los hechos, vamos a demostrar el alcance de esa persecución manifestada en los distintos decretos que promulga esta dictadura. El primero de ellos es el No. 1723 del 2 de julio de 1953, es decir, 20 días después del golpe. Este decreto adscribe al ministerio de gobierno y al Comando General de las Fuerzas Armadas el control de la censura que, de esta manera pasa a ser ejecutada por los militares. Y mediante el decreto 1896 del 21 de julio (24) de ese mismo año se adscriben las funciones de la censura de prensa a la oficina de información y propaganda de la Presidencia de la república. El objetivo es ejercer un control absoluto sobre la prensa. El 30 de septiembre dicta el decreto 2550 por medio del cual trata de organizar el ejercicio de la censura, nombrando censores y asignándoles sueldo. El 16 de febrero de 1954 por medio del decreto 458 (25) crea la sección de cinematografía de la Dirección de información y propaganda con lo cual completa el cuadro de los medios de comunicación y de esta manera el control será total. Un año después se crea la llamada Junta de Censura cinematográfica, hoy "Comité de Clasificación". El 5 de Marzo de 1954 se dicta el decreto 0684 (26) que dos meses después es aclarado en uno de sus artículos por el decreto 1574 de mayo de ese mismo año. El 0684 es tal vez uno de los decretos más lesivos por cuanto convierte a la categoría de delitos llamándolos calumnias o injurias, las referencias críticas a las autoridades "legítimamente constituidas"; cuando aquellas se refieran al presidente, las penas se aumentarán en una tercera parte; estas van desde multas de 50 mil pesos hasta el confinamiento en colonias penales a los periodistas responsables. Sin embargo, el decreto 2835 del 24 de septiembre de 1954 es más lesivo que el anterior desde el punto de vista de las penas, ya que no solo recoge lo estipula-

do en el precedente, sino que refina los mecanismos de represión y se regodea en la consideración precisa de los delitos y las sanciones, independientemente de si viola o no preceptos establecidos o normas constitucionales. Esta meticulosidad del decreto en la escogencia, definición, y estipulación de los hechos que va a considerar delitos y la imposición casi obsesiva de penas y sanciones, demuestra también la labor acuciante del gobierno en su empeño por controlar cada día más la prensa. No obstante, a pesar de la situación reinante y de las implicaciones del mismo decreto, éste es rechazado por los gremios de periodistas quienes nombran una comisión para que estudie sus alcances.

Las propuestas hechas por esta comisión, se plasman en el decreto 3000 del 13 de octubre de 1954, es decir, a menos de un mes de haber sido promulgado el anterior. Sin embargo, este decreto no hace otra cosa que suavizar el rigor del 0684, con lo cual, tanto el espíritu de éste y sobre todo su significado, quedan vigentes y así, la prensa se ve sometida al rigor de las leyes que demuestran el interés del Estado en maniatarla. Los anteriores decretos, el 0684, 1574 y 3000 de 1954, son adicionados y si se quiere, reforzados, por los números 78 y 79 del 26 de abril de 1957 (27) que se refieren a las publicaciones clandestinas contra el gobierno y a las sanciones a que se harán acreedores los que las editen, dirijan, redacten, etc. Antes de esto, otras medidas restrictivas que se toman contra la prensa y que demuestran el espíritu persecutorio que se aplica sobre ella, son las siguientes: el decreto 3418 de noviembre 25 de 1954 por medio del cual se declara de propiedad exclusiva del Estado todos los canales radioeléctricos habidos y por haber, que Colombia utilice en sus comunicaciones; este decreto es reglamentado por el 2427 del 4 de octubre de 1956; el decreto 1139 del 22 de abril de 1955 que, adicionando un numeral al artículo 197 del Código Penal Militar, señala penas a quien divulgue informes o noticias que tengan que ver con el prestigio y la estabilidad de las Fuerzas Armadas; en este mismo sentido se pronuncia el decreto 2535 del 21 de septiembre de 1955 que prohíbe publicar informaciones, noticias, comentarios, caricaturas, dibujos o fotografías que impliquen ofensas al presidente o jefes de estado de naciones amigas. Otros decretos lesionan los intereses económicos de la prensa. Son el 2085 del 29 de julio de 1955 que organiza la Empresa Nacional de Publicaciones, que se convertirá en competencia estatal para la empresa privada; esto se ve más claramente en el decreto 121 de enero 25 de 1956 que establece que esta empresa puede hacer inversiones en empresas ajenas aun de carácter privado. El decreto 271 del 14 de febrero de 1956 complementa las medidas anteriores. Ligado a lo anterior, y como una medida que busca abrirle campo de acción a la susodicha empresa, aparece el decreto 941 del 20 de abril del mismo año que faculta a los ministros y departamentos administrativos para hacer publicaciones de revistas, folletos, etc. Por medio del decreto 1659 de julio 17 de 1956 se ejerce control sobre la propaganda ya que se designa y centraliza en la Dirección Nacional de Información y Prensa,

las facultades para celebrar contratos con otras entidades oficiales o mixtas a las cuales pueda prestar servicio esta empresa. Este conjunto de medidas demuestran la labor de represión, persecución y estrangulamiento de la llamada libertad de prensa por parte de Rojas quien ha pasado a la historia de la prensa como uno de sus mas tenebrosos y encarnizados enemigos. En 1957 Rojas es depuesto por una Junta Militar y se inicia un período de mayor amplitud para la prensa.

La primera medida que en materia de prensa toma la Junta es el decreto 0271 de octubre 29 de 1957 que mencionamos atrás. En esos momentos, esta medida significa el respiradero de la prensa, ya que deroga todas las disposiciones restrictivas tomadas por Rojas y aun la ley 29 de 1944, convirtiéndose así en la única reglamentación que rige el papel y las funciones de aquella. El decreto sin embargo, recoge y resume lo ya dispuesto por la ley 29 y de esta manera, su mayor mérito radica en que devuelve la tranquilidad a la prensa en momentos en que ésta se veía en su accionar cada vez más asfixiada. Por eso dos años después se promulga una nueva ley que tiene dos aspectos importantes: deroga el decreto 0271 y pone en vigencia la ley 29 de 1944. Esta nueva ley es la 159 de 1959. Ya hemos dicho que después de ésta no se ha producido otra ley para regular las funciones de esa institución social que es la prensa. Cómo se ha ejercido entonces, el control jurídico sobre la libertad de aquella? Veamos.

El 7 de agosto de 1958 asume la presidencia de la república Alberto Lleras Camargo, primer mandatario del Frente Nacional, sistema de gobierno impuesto por el Plebiscito del año anterior. Se abre así un período en el que los partidos Liberal y Conservador se alternan en el poder; en el que la clase dominante se ufana del carácter democrático del Estado y en el que, a pesar del contraste positivo que se marca con el período dictatorial inmediatamente anterior en relación a la prensa, ésta no deja de sufrir también los refinamientos en el recorte al derecho de expresión y por ende a la libertad de prensa. Se promulga la ley 159 de 1959 y ese es un punto a favor de este nuevo período. Pero también se toman medidas eminentemente represivas y restrictivas, a través de numerosos decretos y resoluciones, cuya eficacia práctica inmediata pone en cuestión la existencia real del carácter libre de la prensa en nuestro medio. Por ejemplo, el primer decreto que sobre prensa encontramos en este período, es el 1243 de 1960 (28). Concede al Ministerio de Gobierno la facultad de ejercer un control sobre la radiodifusión de noticias y radioperiódicos. Esto es importante de señalar porque, como lo vamos a ver más adelante, se producen una serie de medidas a partir de este ministerio en contra de la libertad de información que nada tienen que envidiarle a las tomadas por Rojas. Esta facultad se ejerce sobre todo ante situaciones de orden público y al tenor de la situación jurídica que crea el estado de sitio. Esto va a ser una

característica distintiva de todos los gobiernos del Frente Nacional y un factor importante para la promulgación de una cantidad no despreciable de decretos que tendrán una incidencia decisiva para la vida de la prensa, sobre todo en lo que se refiere a su tan reclamada libertad. En octubre de 1961 el país se encuentra en estado de sitio y en ese momento se produce el decreto legislativo número 12 del 13 de ese mes (29) "por el cual se establecen normas sobre la radiodifusión". Esas normas no son más que prohibiciones para la transmisión de discursos, conferencias, noticias sobre operaciones militares o desórdenes políticos y sociales. En general, todos los decretos que se promulgan dentro de estas circunstancias van a contener las mismas prohibiciones, las mismas sanciones y penas, disminuidas o aumentadas de acuerdo a la gravedad del momento. Otra característica de la legislación sobre prensa bajo estas circunstancias la constituye el hecho de que cada vez que se aproximan las elecciones, el gobierno modifica un poco las restricciones impuestas a la radiodifusión, moderándolas o haciéndolas más elásticas "para facilitar el desarrollo del debate electoral". Esto ocurre por primera vez en este período, un mes después de promulgarse el decreto 12 citado.

En efecto, el 9 de noviembre de 1961 por medio del decreto 17 se permite la radiodifusión de comentarios y declaraciones que no tengan que ver con desórdenes o hechos de esa índole. Solo se requiere solicitar permiso con cinco días de anticipación al ministerio de Comunicaciones o al Gobierno Departamental.

En 1963, siendo presidente Guillermo León Valencia, se promulga el decreto (muy cuestionado hoy en día), número 317 "sobre prensa". Si bien se orienta a regular el funcionamiento de la prensa extranjera, tiene la incidencia de haber creado una credencial para los periodistas tanto nacionales como extranjeros, lo cual significa un control sobre el ejercicio de esta profesión. Este decreto es modificado en 1966 mediante el número 351 del 21 de febrero del Ministerio de Comunicaciones, cuyo artículo único dispone que la credencial en referencia tendrá validez de un año a partir de la fecha de su expedición y podrá ser renovada por períodos anuales.

De 1963 a 1973 no se produce en lo fundamental ninguna ley o decreto que signifique una modificación sustancial de lo establecido hasta ese momento en relación a la prensa. Salvo las medidas planteadas en el decreto 351 ya mencionado y algunas sobre radiodifusión, especialmente en aspectos técnicos (decretos 497 de 1964, 1763 de 1965, 1812 de 1969 y 1115 de 1970 (30)), el resto tiene que ver exclusivamente con disposiciones de carácter transitorio (mientras dure el estado de sitio) y referidas al control que el Estado quiere ejercer sobre los medios de comunicación bajo estas circunstancias. Como quiera que el Estado de Sitio es la situación jurídica o constitu-

cional predominante en la vida nacional y que son abundantes las medidas de control que sobre la prensa se establecen, vale la pena analizarlas para resaltar el hecho muy significativo de que, si bien existe una ley que declara libre pero responsable a la prensa, esta libertad se ve en la práctica sumamente limitada y constreñida en su realización diaria, por el efecto de los decretos que limitan su alcance y, por el contrario, amplían el contenido y el sentido de la responsabilidad. Estas medidas, en orden cronológico, son las siguientes:

1965: Por medio del decreto 1289 del 21 de Mayo (31) se dictan unas disposiciones tendientes a la preservación del orden público. Este decreto establece en su artículo 2o.

“Mientras permanezca turbado el orden público en todo el territorio nacional, los gobernadores, intentendes, comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá D.E., podrán tomar las medidas que estimen de absoluta necesidad. . . en relación con. . .

2o. Difusión de noticias, informaciones y propagandas radiales o escritos que podrán someterse a revisión y prohibirse cuando sean susceptibles de crear alarma, afectar la tranquilidad pública y dificultar el pleno restablecimiento del orden”.

Aparece en forma velada la censura y con ello la libertad de prensa se convierte en un asunto de criterio gubernamental.

1966: El 25 de febrero se dicta el decreto 429 (32) por medio del cual se prohíbe la transmisión de conferencias, discursos y comentarios políticos en los radionoticieros, con motivo de las elecciones presidenciales de ese mismo año. Esto significa otra restricción más a la prensa hablada en este caso. En ese mismo sentido apunta el decreto 891 (33) de abril de este año, aunque ahora, y lo mismo que en 1961, se busca moderar un poco el alcance de las medidas inicialmente tomadas.

El 26 de octubre se dicta el decreto legislativo 2686 (34) por el cual se toman medidas de orden público. Entre ellas se establece:

“El Ministerio de Gobierno procederá a cancelar, previo concepto del Consejo de Ministros, la licencia para las publicaciones periódicas en las cuales se incite a subvertir el orden público”.

Esto cobija también a las radiodifusoras.

1968: Por medio del decreto 261 (35) se toman medidas sobre transmisiones radiales, en el mismo sentido que las anteriormente mencionadas y con el mismo carácter restrictivo sobre la libertad de prensa que de esa manera cae en su definición e interpretación bajo el criterio gubernamental.

1970: Año de graves incidentes sociales y políticos en la vida del país. El gobierno se ve precisado a recurrir una vez más al estado de sitio el 21 de abril y una vez más se toman medidas en relación a la prensa. Antes de esta fecha se han dictado una serie de normas que demuestran que ya no es necesario el estado de sitio para ejercer un control sobre aquella. Las leyes anteriores han refinado el mecanismo jurídico de tal manera que se pueda mantener una acción restrictiva sobre muchos aspectos de la vida social, —la libertad de información entre otros— sin necesidad de atenerse a la situación jurídica que crea el artículo 121 de la Constitución Nacional. En enero 21 el ministerio de Gobierno dicta el decreto 074 (36) por medio del cual se prohíben las transmisiones de cuñas y propaganda política por radio.

El 14 de abril por medio del decreto 538 (37) se dictan normas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos en la campaña electoral. Tienen que ver especialmente con autorización para transmisión de cuñas y propaganda política por radio, información sobre datos electorales y permiso a periodistas para transmitir datos desde las oficinas de la Registraduría.

Como puede verse, son las mismas estipulaciones características del estado de sitio.

A partir del 19 de Abril ocurren algunos incidentes políticos en el país a raíz de los fraudulentos resultados electorales. Esto lleva al gobierno a decretar el estado de sitio y a tomar medidas en relación a la difusión de noticias.

El 21 de abril promulga el decreto 592 (38) sobre orden público y en la parte pertinente declara:

“Las autoridades podrán “tomar las medidas que sean necesarias. . . en relación con la difusión de noticias, informaciones y propaganda radiales o escritas, las cuales podrán someterse a previa revisión y prohibirse cuando sean susceptibles de crear alarma, afectar la tranquilidad pública o dificultar el pleno restablecimiento del orden”.

El 15 de mayo se levanta el estado de sitio y se vuelve a decretar dos meses después, el 19 de julio. Al margen de los comentarios políticos sobre la situación del país, lo que nos interesa señalar es que una vez más se toman medidas sobre el funcionamiento de la prensa. Efectivamente, ese mismo día se dicta el decreto 1134 (39) que prohíbe la transmisión de noticias radiales o escritas de la misma índole que las prohibidas anteriormente; pero trae una novedad muy importante: en su artículo 3o. se establece censura previa para medios informativos de cualquier naturaleza. Esta censura es organizada por los alcaldes, intendentes, gobernadores, comisarios. Además estipula que podrá organizarse una oficina para ejecutar la censura en las ciudades en donde existan publicaciones. Las sanciones consisten en el decomiso o la destrucción

de la publicación o la suspensión del espacio radial. Contempla además multas a los propietarios o directores de los medios de información, pero pueden ser convertidas en arresto. He aquí una serie de medidas de mayor alcance y profundidad que las anteriores, pero no por ello más peligrosas.

1971: Durante este año se producen graves conflictos estudiantiles motivados por el asesinato de varios estudiantes en Cali el 26 de febrero. Ese mismo día el gobierno decreta el estado de sitio y el 27 ya está tomando medidas en relación a la prensa. El decreto 255 (40) contiene las mismas especificaciones que el 1134 ya mencionado, de tal manera que no vale la pena explicar su contenido.

1972: Por medio del decreto 510 del 5 de abril (41) el gobierno toma medidas restrictivas en relación a la transmisión de datos electorales de las elecciones llamadas de "mitaca" que se celebrarán el 18 de ese mismo mes.

De 1972 hasta la fecha se han producido frecuentemente decretos implantando el estado de sitio y aún el país vive bajo esta circunstancia. Otras tantas medidas similares a las anteriores se han tomado en relación a la prensa que sería redundante y dispendioso repetirlas en la forma sistemática en que se hizo con aquellas. Baste señalar que estos decretos o estas medidas, por cuanto determinan situaciones concretas en la vida de la prensa, por su frecuencia y trascendencia y sobre todo, por su eficacia práctica, resultan más importantes en este análisis sobre el significado real de la llamada libertad de prensa. Sin embargo, conviene mostrar la evolución de ésta hacia las más recientes medidas y normas jurídicas establecidas para regular su funcionamiento y trazadas, no bajo el influjo de una presión política que para algunos podría servir de justificación a las medidas coactivas que se toman, sino en condiciones en que el legislador puede hacer gala de su amplitud y democraterismo.

Entre 1963 y 1973, se dijo anteriormente, no se producen leyes que modifiquen sustancialmente lo establecido por la ley 29 de 1944. Esta ley es la que regula aun en el momento actual, las funciones de la prensa, considerada ésta como una institución que cumple un papel importante en los asuntos económicos, sociales y políticos del país. Las leyes que se trazan hasta ahora, 1979, apuntan a reglamentar la profesión del Periodismo, materia importante y básica en lo relativo a la prensa, especialmente en cuanto a su tan reivindicada libertad. Los periodistas, en efecto, son la encarnación de la prensa por decirlo así; ellos son los garantes materiales de la responsabilidad de aquella y de ellos depende su cumplimiento o trasgresión. Las leyes que reglamentan

la profesión del periodismo son las 36 y 37 del 31 de diciembre de 1973 (42), la 51 de 1975 y su decreto reglamentario No. 733 de 1976 (43). Estas leyes, no hay que negarlo, representan importantes conquistas para los profesionales de la prensa y contienen algunas estipulaciones que facilitan el ejercicio de aquella actividad y garantizan hasta cierto punto, el libre ejercicio de la profesión, siendo uno de los argumentos más positivos que podríamos esgrimirse en relación a la libertad de prensa. Sin embargo, permítasenos una digresión sociológica para decir que no es el individuo el que determina la institución, sino la institución determina al individuo; recordemos que el periodista es apenas un apéndice de la prensa como institución y que ésta no nace con aquel, sino aquel surge en función de ésta. Así, podemos concluir categóricamente, que las medidas que se toman para controlar la prensa, tienen que afectar necesariamente al periodista, ya que no se trata de una entidad independiente, sino complementaria de aquella. En consecuencia, las normas que se trazan para reglamentar la actividad profesional, por muy amplias y benévolas que sean, no pueden contrarrestar, mucho menos opacar, el peso abrumador y el poder coactivo de las que regulan el papel y la función de la institución como tal; por el contrario: éstas anulan el aspecto positivo de aquellas que quedan así, como un oasis en el gran desierto de las restricciones y las limitaciones a la libertad de expresión. Pero, para no faltar a la objetividad en el análisis, vamos a referirnos a esas leyes y decretos normativos de la profesión de periodismo y a resaltar sus aspectos positivos en relación a la libertad de prensa.

La ley 36 de 1973, tiene el mérito de ser la primera que define y reglamenta la profesión del periodismo en Colombia. Antes de ella, lo que se había establecido en esta materia no pasaba de ser una muy superficial alusión al tipo de personas que podían desempeñarse como periodistas. Casi siempre dentro del contexto de una ley o un decreto sobre la prensa en general y de las normas y sanciones características de aquellas estipulaciones jurídicas. Por ello, la ley 36 marca un hito en la historia del periodismo colombiano, no solo por ser un conjunto de expresas disposiciones sobre aquel, sino, mas aun, por su contenido y alcance en beneficio de la mencionada profesión.

En efecto, la ley 36 reconoce, en primer lugar, al periodismo como una actividad profesional y su espíritu se orienta a garantizar la libertad de expresión y el derecho de asociación gremial o sindical de los periodistas, lo mismo que a "establecer sistemas que procuren al periodista seguridad y progreso en el desempeño de sus labores". En segundo lugar, define la profesión, pero al contrario de las legislaciones anteriores, no se atiene a reconocer como periodistas a todas aquellas personas que por circunstancia o vocación se encontraban trabajando en un medio de comunicación, sino que levanta un criterio racional y objetivo para catalogar y juzgar quién es, en realidad, un verdadero periodista. Efectivamente, la ley 36 crea "la tarjeta profesional del periodis-

ta" (art. 4o.), único documento válido para ejercer la profesión. Ahora bien: pueden obtenerla quienes posean un título en la especialidad del periodismo expedido por una escuela o facultad de Comunicación Social reconocida por el gobierno nacional. De esta manera, la profesión tendrá un fundamento académico y científico, colocándose así a la altura de las más importantes y necesarias actividades para el desarrollo y el progreso social. De paso, se elimina el criterio romántico del periodista por vocación y se impide hacer de ésta una profesión burocrática.

Para afrontar el hecho de que al promulgarse esta ley, eran muchas las personas dedicadas a las labores del periodismo de lo cual derivaban su sustento, y que existían casos excepcionales de comprobada eficiencia e idoneidad, logradas en numerosos años de trabajo tesonero y constante esfuerzo de superación, la ley estableció también que podrían obtener la tarjeta profesional quienes comprobaran haber ejercido el periodismo durante un lapso no inferior a 5 (cinco) años, inmediatamente anteriores a su promulgación; o de 3 (tres) años en iguales circunstancias, pero debiendo someterse a exámenes de capacidad profesional y cultural a los cobijados bajo esta situación. Agrega la ley una serie de normas procedimentales para obtener y adjudicar la tarjeta profesional y al mismo tiempo establece un conjunto de sanciones a las contravenciones que se presenten, tanto para los periodistas como para las entidades y empresas que los ocupan.

Un aspecto muy importante que contempla la ley 36 es el relacionado con la no obligatoriedad del periodista para dar a conocer las fuentes de información. Sin embargo, dicho sea de paso, al momento de escribir estas líneas se sabe de la detención de un periodista al servicio de un diario de Bogotá "para que explique en detalle de donde obtuvo la información sobre. . ." (1) y se insinúa la detención de otros tres por la misma razón. Este aspecto se considera fundamental para el ejercicio relativamente libre de la profesión y debería tener sus repercusiones positivas para la libertad de prensa. Ligado a lo anterior, aparecen las garantías de que debe gozar el periodista por parte de las autoridades de policía para la buena realización de sus labores. Finalmente, la ley estipula que las juntas directivas de las asociaciones de periodistas son órganos consultivos del gobierno en lo referente al cumplimiento y aplicación de dicha ley "y muy especialmente en cuanto a la observancia de una estricta ética profesional". Este es otro factor importante que hace que los periodistas no sean simples convidados de piedra en la toma de decisiones que tienen que ver con su actividad, por lo menos en aquellos aspectos que contempla esta ley. Por otra parte, la consulta a los gremios en lo relativo a la ética profesional es un paso en la conformación de lo que se llaman los "tri-

(1) EL TIEMPO, febrero 10 de 1979. Página 6-A. Bogotá.

bunales de honor" que funcionan en otros países para la vigilancia de los excesos que se puedan cometer en el ejercicio de la profesión y que, a nuestro modo de ver, serían un buen mecanismo para el control que necesariamente debe haber dentro del contexto de la libertad de prensa.

El mismo día que se promulga la ley 36, se establece el "régimen de seguridad social" para el periodista, mediante la ley 37 de ese mismo año. Esta ley debe mirarse y analizarse en relación a la anterior, para poder comprender cómo era necesario determinar las prerrogativas que acompañan la dedicación a la labor periodística. Haber definido la profesión sin que, al mismo tiempo, se hubieran señalado sus derechos en materia de prestaciones y seguridad social, hubiera significado quedarse a mitad de camino. Por eso, a la conquista que significa para los periodistas la ley 36, hay que agregar la trascendencia positiva de la ley 37. En efecto, esta ley, comparándola con las conquistas que obtienen otros trabajadores, es una especie de convención sindical en la que se plasman una serie de derechos que en justicia merecen los "trabajadores de la información". Si bien no se refiere a cuestiones salariales y reivindicativas de carácter inmediato, sí es trascendental e importante para los periodistas porque tiene que ver con su seguridad social, cuando los años de trabajo o simplemente la vejez, lo incapaciten para seguir trabajando. Se refiere a las circunstancias que obligan a la jubilación, a las condiciones que deben tenerse en cuenta para ello y a los pasos operativos que deben seguirse para el cumplimiento de lo estipulado en ella. Plantea además que algunas de aquellas prerrogativas, como los servicios médicos, quirúrgicos y odontológicos a que tienen derecho los periodistas profesionales pensionados, pueden ser disfrutados también por las personas que dependen económicamente de ellos.

Estas dos leyes son el precedente histórico del reciente "Estatuto del Periodismo" promulgado en Colombia y que es la legislación que regula la labor periodística en el momento actual.

El "Estatuto del Periodismo" es la misma ley 51 de 1975 con su respectivo decreto reglamentario el 733 de 1976. Con él llegamos, en esta descripción histórica de la libertad de prensa a través de las garantías constitucionales que para ella se han establecido, al momento presente que tiene la doble importancia de ser por una parte, lo novedoso y lo cotidiano y, por la otra, la de ser la máxima expresión de lo más moderno, lo más elaborado en materia de prensa en nuestro país.

La ley 51 es en su estructura una copia fiel de la 36 de 1973 con algunas modificaciones. Por ejemplo, posee dos artículos menos, ya que en ella desaparecen el 9 y el 12 de la ley 36 relacionados el primero, con la exención de las sanciones que dicha ley establece y que disfrutaban los periodistas de ciu-

dades de menos de cien mil habitantes; y el segundo con la estipulación de que los periodistas extranjeros en misiones especiales de información, disfrutarán de las mismas garantías que los nacionales. La ley 51 amplía en un año el plazo que obliga a disponer de la tarjeta profesional; elimina la multa a que se hace acreedor el funcionario responsable de un nombramiento que contravenga las disposiciones de la ley y cambia la fórmula que afirma que las juntas directivas de las asociaciones de periodistas "serán entidades consultivas del gobierno nacional" por un ambiguo y condicional "podrán ser" (los subrayados son nuestros). Por ser una copia fiel de la ley 36, remitimos al lector al resumen hecho algunas páginas atrás sobre el articulado de esta ley para comprender el significado de la ley 51.

Sin embargo, el verdadero sentido, alcance y significado de esta ley, lo encontramos en su decreto reglamentario, el 733 de 1976. Allí se detalla y especifica minuciosamente cada uno de los tópicos contemplados en la ley 51, cosa que no se hace con la 36 de 1973. En esa forma este decreto se convierte, en cuanto a su contenido, en una norma jurídica mucho más rica en sus estipulaciones que la misma ley; en primer lugar, porque la contiene y en segundo lugar porque explica en detalle todos aquellos aspectos que la ley establece en términos generales. Por ejemplo, define minuciosamente lo que se entiende por medio de comunicación; establece la participación del Consejo Nacional de Periodismo que crea el mismo decreto, en la suspensión o cancelación de la tarjeta profesional al infractor de las disposiciones "constitucionales o legales en materia de periodismo" (art. 5o.); establece responsabilidad en cabeza del representante del medio de comunicación que utilice información que no haya sido proporcionada por periodistas profesionales (art. 15); reglamenta el procedimiento que deben seguir los periodistas extranjeros en la obtención de la tarjeta profesional (art. 4o.); establece la autorización a los estudiantes de comunicación social para que realicen prácticas no remuneradas en cualquier medio de comunicación (art. 7o.); especifica las materias sobre las cuales deben ser examinados los aspirantes a la tarjeta profesional de que hablan los ordinales c) y d) del artículo 3o. de la ley 51 (art. 9o.); y finalmente, lo más importante, crea el Consejo Nacional de Periodismo, como organismo consultivo del gobierno para los efectos de la aplicación de la ley y lo relacionado con la seguridad del periodista y la observancia de la ética profesional; en este Consejo tienen asiento los periodistas, a través de sus gremios representativos.

La ley 51 y especialmente este decreto reglamentario, satisfacen una necesidad importante para el ejercicio del periodismo en Colombia. Junto con la ley 37 de 1973 constituyen un conjunto de normas precisas que hacen de esta profesión una de las mejor reglamentadas y estructuradas en nuestro medio. Además, por la estrecha relación que hay entre el periodismo y la realización práctica de los derechos de información y expresión, bases de la llamada liber-

tad de prensa, adquieren tanta o más importancia que la ley 29 de 1944, ya que se relacionan con la ejecución de hecho de aquello que en la ley 29 es teórico y bien o mal intencionado. Sin embargo, la real trascendencia y proyección de estas normas jurídicas hay que verlas en la práctica, es decir, en la forma en que son violadas todos los días por los mismos que las dictan. Recuérdese, por ejemplo, la negativa del Presidente del Honorable Congreso de la República en facilitar la labor investigativa de un periodista; las olímpicas salidas de un ministro, con la venia del mismo Presidente de la República, ante los cargos sustentados hechos por un periodista sobre el oscuro cumplimiento de sus funciones; el encarcelamiento de periodistas para que expliquen el origen de sus informaciones, etc. Todos estos son hechos muy dicentes sobre la forma y las condiciones en que se realiza la actividad periodística y mucho más expresivos sobre las verdaderas implicaciones de la llamada libertad de prensa.

No estaría completo este análisis sobre las garantías que la Constitución y las leyes ofrecen a la libertad de prensa en Colombia si no se mencionara las restricciones que los artículos 13 y 14 del Estatuto de Seguridad le imponen a aquella. Aquí no vamos a ahondar en el asunto. Baste con señalar que estas medidas tienen las mismas características de las que se han tomado dentro del estado de sitio y también se enmarcan dentro de las implicaciones del artículo 42 y de las facultades que la Constitución otorga al gobierno de turno.

CONCLUSIONES

Las reglas jurídicas que se han establecido históricamente en relación a la prensa son, como hemos visto, de diferente índole y alcance social. Sin embargo, se ha dado una tendencia indiscutible en definir con mucho cuidado las funciones de la prensa y ha habido un factor constante en todo el proceso cual es, la libertad de aquella por lo menos como una declaración teórica, plasmada y recogida en todas las leyes y decretos promulgados al respecto. Una síntesis definitoria de lo que podríamos llamar el "espíritu de las leyes" en materia de prensa es aquella afirmación en la que se declara que "la prensa es libre, pero responsable de acuerdo a las leyes de la República".

La libertad de prensa está fundada en el derecho de expresión. La prensa moderna, puede decirse, nació con este derecho. Su vida y su historia han representado los esfuerzos por mantenerlo y defenderlo, en un proceso que frecuentemente le ha valido la persecución, el acoso y hasta la destrucción parcial por parte de los sectores que se han sentido afectados por el accionar de aquella. Por la naturaleza y sobre todo, la peligrosidad de la función social de la prensa, basada en el ejercicio de aquel derecho, la institución ha sufrido el control del Estado que ha querido manejarla y reducirla a la condición de

vocera oficial de los intereses de las clases dominantes. Y este control se ha dirigido no solo al funcionamiento empresarial o económico de ella, sino especialmente, a la forma de ejercitar el derecho de expresión, hasta el punto de que la libertad de prensa existe solo en teoría y en la medida en que lo determine el criterio del Estado en su interpretación de la responsabilidad de la prensa frente a la ley. El carácter "libre, pero responsable" de la prensa es, teóricamente, una forma razonable, pero prácticamente un contrasentido, dado que el significado de la responsabilidad está consignado en una serie de leyes y decretos que, bien mirados, representan una cortapisa y un obstáculo al libre ejercicio del derecho de expresión; la llamada libertad de prensa es un sofisma que, si no se ha manifestado en su verdadera magnitud, es porque, en general, en Colombia la prensa se ha oficializado por el estrecho parentesco ideológico y político que existe entre los que la manejan y los sectores representados en el Estado. A la Prensa Colombiana de hoy no le interesa ejercitar el derecho de expresión en su verdadero significado y por eso se ha adaptado, pasiva y complaciente, a los marcos estrechos en que el Estado ha encerrado la libre expresión de los colombianos.

El desarrollo político del país ha llevado a los sectores dominantes a gobernar bajo las implicaciones jurídicas, políticas y sociales del artículo 121 de la Constitución Nacional, según el cual, el Estado puede, entre otras cosas, declarar turbado el orden público, decretar el estado de sitio y suspender las garantías constitucionales de los ciudadanos o las instituciones. Entre esas garantías están el derecho de reunión y el derecho de expresión. En cada circunstancia de éstas, el Estado recurre inmediatamente a tomar medidas para controlar los medios de comunicación, siendo ellas de diversa índole y distinto alcance, de acuerdo a la gravedad del momento en que se promulguen. Pero de todas maneras, significan la coacción, el acallamiento y la negación del derecho de expresión a través de estos medios.

Por otra parte, y desgraciadamente hay que decirlo, hace ya muchos años que el país vive la mayor parte del tiempo bajo el estado de sitio; esto quiere decir que el derecho de expresión y la libertad de la prensa, han permanecido en entredicho, observando esta última, un sumo cuidado de no trascender los límites que su responsabilidad, definida y determinada por las leyes, le imponen. Esta responsabilidad así limitada, hace de la libertad de prensa un concepto muy relativo, atendido solo a los criterios de los intereses representados en el Estado. Aquí podría sostenerse en contra de esta afirmación que en Colombia hoy en día, circulan medios de información que representan a todos los sectores sociales, tanto los oficiales como los de oposición; pero hay que tener en cuenta que las posibilidades y medios de estos últimos, no pueden competir en estructuración, mucho menos en alcance, con la abrumadora cantidad de medios oficiales; ni con la poderosa influencia ideológica

que ejercen en el conjunto de la sociedad. Por esa razón son permitidos o tolerados, porque no representan un peligro para la seguridad del sistema y porque, a la larga, se utilizan en muchos casos de una manera tendenciosa para ilustrar el carácter democrático del Estado y demostrar la "existencia" de la libertad de prensa.

Que la libertad de prensa es un concepto relativo, inversamente proporcional al sentido de responsabilidad que los acompaña, lo demuestra también el hecho de la neutralidad y el pasivo acatamiento con que la prensa colombiana recibe las medidas que restringen su funcionamiento. Este carácter neutral y esa pasividad se traduce en una especie de autocensura tácita, que aquella se aplica en su accionar cotidiano que, como se dijo anteriormente, se expresa en el cuidado que se tiene en las salas de redacción de los principales diarios, noticieros radiales o televisivos, de no difundir especies informativas que estén clasificadas como atentatorias del orden público o de la estabilidad del Estado, para no tener que someterse a las sanciones que el respectivo decreto establece. Aun así, constantemente se lee en los mismos diarios, sobre las multas y penas impuestas a periódicos y emisoras que infringieron en su oportunidad, ya un artículo de la ley de prensa, ya una norma del decreto reglamentario, ya un numeral del código penal o, sencillamente, una prohibición del llamado Estatuto de Seguridad.

Sin embargo, a pesar de todo esto, son los mismos representantes de la prensa y los mismos gremios de periodistas, los que hablan y defienden la existencia de la libertad de prensa en nuestro país. Especialmente en los últimos años cuando, a raíz de algunos planteamientos sobre la prensa, hechos en el seno de la UNESCO, los intereses de la llamada prensa occidental, representada por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), se sintieron afectados ante el proyecto de crear agencias estatales de información, ya que vieron en ello un atentado contra la libertad de información. Este hecho suscitó un gran debate a nivel internacional en el que el tema central, planteado y defendido con vehemencia, fue y sigue siendo la libertad de prensa. A este debate se le hizo un gran despliegue en todos los medios de comunicación y los términos empleados no fueron, en muchos casos, los más decorosos, ya que se llegó a considerar al señor Amadou Mahtar M'Bow, presidente de la UNESCO como enemigo de la libertad de prensa en el mundo. Nairobi, Bogotá y París fueron escenario de este debate que cobró características políticas al señalarse a los promotores del proyecto, como representantes de sistemas de gobiernos totalitarios y dictatoriales, enemigos de la democracia. En recientes declaraciones, la señora Argentina S. Hill, presidenta de la SIP, recalcó este carácter político del debate, cuando, al sustentar su rechazo al proyecto que se iba a reconsiderar en la reunión de la UNESCO en París, enfrentó lo que

consideró la prensa responsable, con los gobiernos que promueven la guerra y la discriminación racial (2).

En Colombia, la prensa nacional ha hecho eco de este debate y en numerosos comentarios, informaciones y editoriales, ha salido a defender la libertad de prensa al rechazar el proyecto de estatización de la información. Pero, contrasta esta posición con la actitud complaciente y concordante que asume frente a las leyes de prensa en nuestro país, que, como se ha explicado, significan en la práctica la negación absoluta del derecho de expresión y por ende de la libertad de prensa. Por lo demás, las mismas leyes consagran al Estado colombiano como dueño absoluto de las frecuencias de radio, por un lado; por el otro, el Congreso Nacional rechazó un proyecto de ley sobre libertad de canales televisivos, con lo que se mantiene el monopolio estatal sobre este medio de comunicación y, finalmente, lo que nos están diciendo las leyes sobre prensa y las normas involucradas dentro de otras especies jurídicas de indiscutible carácter coactivo como el Estatuto de Seguridad, es que el Estado colombiano puede decidir la suerte de la prensa bajo cualquier condición y en todas las circunstancias. En qué queda, entonces, el verdadero significado y alcance de su libertad?

(2) EL TIEMPO, Sept. 28/78. Bogotá.